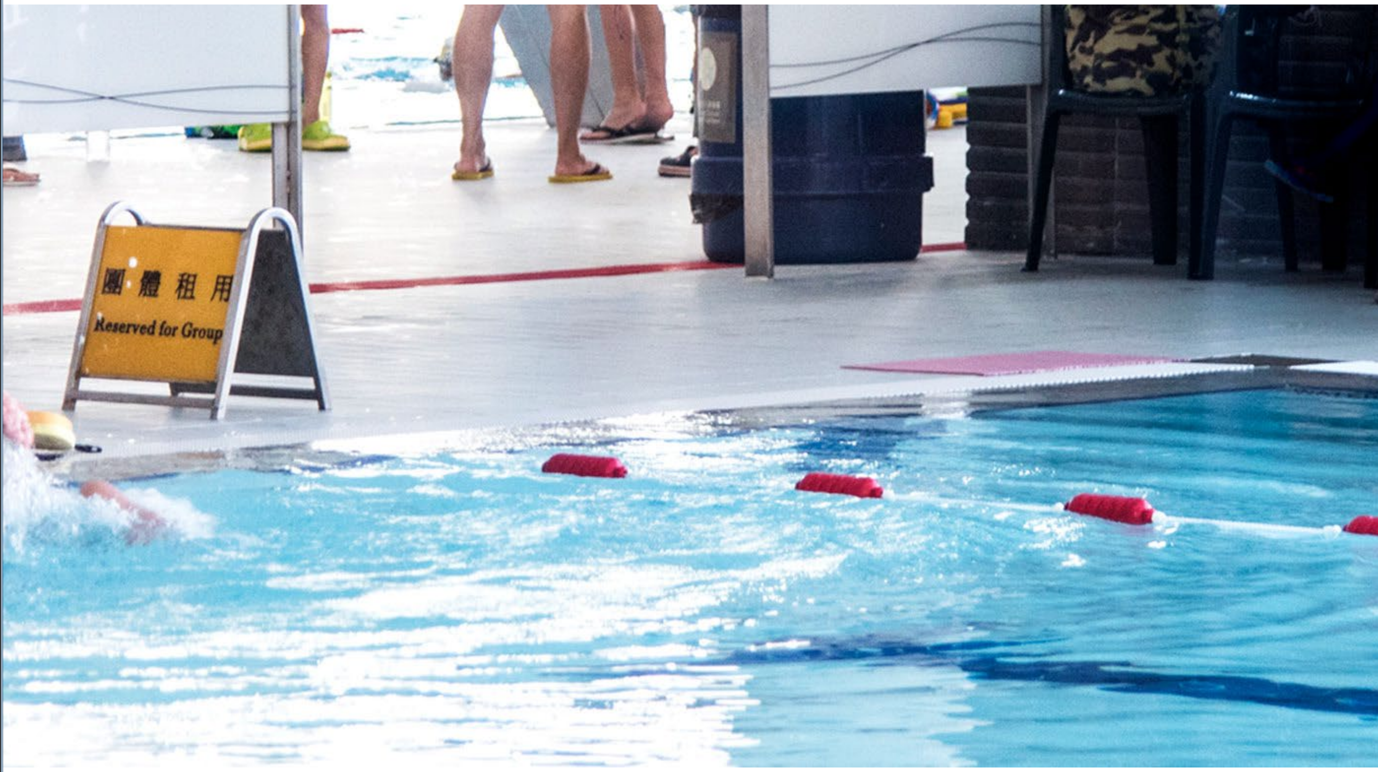
香港申诉专员公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告

Direct Investigation Report

康乐及文化事务署公众泳池泳线分配及监管机制

Leisure and Cultural Services Department's Allocation of Swimming Lanes in Public Swimming Pools and Its Monitoring Mechanism

报告完成日期：**2020** 年 **7** 月 **7** 日

Completion Date: 7 July 2020

报告公布日期：**2020** 年 **7** 月 **9** 日

Announcement Date: 9 July 2020

调查报告中文版，并附有中、英文摘要。
报告亦载于本署网页 www.ombudsman.hk。
报告的英文版稍后亦会上载。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at
www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

目录

报告摘要

章节		段落
1	*引言*	
	背景	**1.1 - 1.3**
	调查范围	**1.4**
	调查过程	**1.5 - 1.6**
2	*公众泳池泳线的分配和规管机制*	
	团体租用公众泳池泳线的安排	**2.1 - 2.2**
	分配公众泳池泳线的机制	**2.3 - 2.6**
	中央分配泳线计划	**2.7 - 2.16**
	规管公众泳池泳线的使用情况	**2.17 - 2.29**
3	*分配和规管泳线的概况*	
	团体租用公众泳池泳线的概况	**3.1 - 3.3**
	经「中央计划」分配泳线的概况	**3.4 - 3.12**
	就公众泳池泳线实际使用的规管情况	**3.13 - 3.17**
	就泳会涉嫌以公众泳池泳线作牟利用途的问题	**3.18 - 3.22**
4	*体育总会分配泳线予属会的机制和概况*	
	各体育总会分配泳线予其属会的机制	**4.1 - 4.9**
	泳会经「中央计划」租用泳线的情况	**4.10 - 4.17**
	小结	**4.18**
5	*业界和公众的意见*	**5.1**
	对「中央计划」的意见	**5.2 - 5.9**
	对规管泳线使用的意见	**5.10 - 5.15**
6	*康文署的改善措施*	**6.1**
	加强规定及优化申报措施	**6.2 - 6.4**
	完善委托代理人的安排	**6.5**
	建立公平、公开及公正的内部分配泳线制度	**6.6**
	加强监察机制及优化惩罚制度	**6.7 - 6.9**
7	*整体评论和建议*	
	整体评论	**7.1 - 7.37**

总结 **7.38 - 7.41**
本署的建议 **7.42**
鸣谢 **7.43**

康乐及文化事务署
公众泳池泳线分配及监管机制
主动调查报告摘要

引言

康乐及文化事务署(「康文署」)辖下现时共有 44 个公众泳池。当中 42 个泳池的主池、副池、训练池、习泳池及跳水池，可在指定的时段内供团体租用。该署制定了团体租用公众泳池泳线的机制和优次，以将公众泳池泳线公平分配给不同团体(包括不同政府部门、学校、相关体育总会及其属会，以及非政府机构等)租用。

2. 为全方位推动各水上运动，康文署在 2005 年开始就公众泳池的主池推行中央分配泳线计划(「中央计划」)，以协助相关的主要体育总会租用公众泳池的主池泳线作长远体育发展及训练之需要。在该计划下，康文署先与各体育总会协调分配给它们的主池泳线数量及时段。其后，各体育总会须按一套公平合理的机制及程序，协调及推荐其辖下属会申请该总会获分配的使用时段，以供康文署审批。

3. 然而，泳会及业界人士指出，某些体育总会的分配机制有欠公允，但康文署并没有规管体育总会分配泳线的情况。部分泳会获得泳线后，复大量取消泳线；更有传媒报道，有泳会涉嫌以分配得来的公众泳线举办游泳训练班牟利。「中央计划」现时的实行情况，值得关注。

本署调查所得

4. 综合而言，本署认为康文署在分配公众泳池泳线的机制上，有以下五项不足。

(一) 经「中央计划」分配的公众泳线之用途不清晰

5. 康文署设立「中央计划」的目的，是为了协调各体育总会／泳会就主池泳线的需求，从而提供稳定的场地，以供长远训练

泳员之用。该署强调，游泳训练可涵盖多个级别，该署设立「中央计划」至今并无清楚界定何为「训练」用途（如只供泳队作训练用途）。该署现时是透过《公众泳池租用条款和条件》(「《租用条款》」)就泳线的用途作出规管，订明不谙泳术人士和初学者均不得在水深超过 1.5 米的主池内参与任何活动。

6. 根据《租用条款》，除了初学者外，其他类型的游泳活动，无论全职游泳运动员的训练抑或是初学者以外的授泳班，原则上均可在「中央计划」所分配的泳线内进行。而本署的调查发现，有不少泳会经「中央计划」获分配泳线后，复出现取消租用泳线的情况。若泳会确实是利用泳线进行长期训练，理应不会频密地取消获分配的泳线。倘若泳会只是利用该些获分配的泳线来举办与其他私人泳会或团体性质类同的普通授泳班，难免令公众或其他持份者质疑「中央计划」的独特性和必要性。因此，康文署有需要将「中央计划」所分配的泳线之用途从举办普通授泳班中区别出来。

7. 本署认为，就如何使用经「中央计划」所分配的公众泳线，康文署应与各体育总会和持份者作出商讨，检视经「中央计划」所分配的泳线之用途限制（例如使用该些泳线的泳员 / 泳队须否具备某资格，如持续出席训练的比率或已达到某泳术水平），并制定相关指引和租用条款，务求更能符合现时业界的训练需要和公众的期望。

8. 同时，康文署就「中央计划」所分配的主池泳线订立清晰的用途后，便应与各体育总会仔细研究所需泳线的数量，并积极考虑将计划下的泳线时数调低，尤其一些较受欢迎的时段，务求让更多泳线可按一般程序公开公平让其他团体申请，或开放给公众使用。

（二） 没有监管体育总会分配公众泳线的情况

9. 在现行「中央计划」的机制下，康文署会先与各体育总会协调分配给他们的主池泳线数量及时段。其后，各体育总会会按其会内机制，将所得泳线分配予其属会。康文署一般不会干涉各体育总会内部行政及专业知识范畴的事务。换言之，各体育总会按其会内机制将泳线分配予属会的具体安排，该署不会作出干预。

10. 然而，在调查期间，不少泳会或游泳教练均向本署反映，某些体育总会的分配机制存在不公。有泳会可利用其于所属总会内的优势（例如会史较久远等），较其他属会优先及更多获分派泳线资源。以香港业余游泳总会（「泳总」）为例，在 2017/18 年度，泳总首 10 个获分配最多泳线的属会合计所获分配的泳线时数，已占「中央计划」下分配给泳总的总时数约一半。可见泳总内小部分泳会经该计划掌握了大量的公众泳线资源。这或有碍较小型或新成立的泳会的发展。

11. 本署认为，康文署作为公众泳池泳线的管理者，除了确保该些经「中央计划」所分配的泳线被妥善运用之外，亦须确保该些泳线是在一个公平的机制下分配给各有需要的持份者，避免任何体育总会／泳会可藉该计划垄断泳线资源。

12. 本署建议康文署，应考虑成立独立小组／委员会，检讨分配泳线的客观机制／标准。该署可征询各体育总会、泳会、相关业界人士和持分者的意见，共同制定分配泳线的客观机制和标准，从而增加机制的透明度和公平性，平衡不同持分者的需求。

13. 此外，为了避免泳线过度集中分配予某些泳会，康文署亦应研究就分配泳线给每一个泳会的数量设定上限，尤其是在黄金时段或受欢迎主池内的泳线，让其他有意租用的泳会或团体有较多机会租用到该些时段及场地的泳线。

（三） 未能有效核查泳会有否利用公众泳线作牟利用途

14. 康文署规定，以「一般收费」出租的公众泳池泳线，租用团体只可作非牟利用途（包括经「中央计划」分配的泳线）。然而，就如何确保体育总会及泳会有严格遵守相关规定，康文署并没有严谨的机制以作核查和规管。康文署现时是基于体育总会的章程规定其属会必须为非牟利团体，而信纳该些属会在「中央计划」下租用泳线只是作非牟利用途。

15. 就有传媒报道泳总的属会利用公众泳线举办授泳班以作牟利用途一事，本署留意到，泳总在相关调查过程中，未能取得涉事属会举办游泳课程的财务收支报告。情况突显出体育总会根本无从规管或逐一审核其辖下属会有否从所举办的活动中牟利。若康文署仅以泳会属非牟利团体，从而信纳其所有活动均属非牟

利，只是一厢情愿的想法，亦反映了该署未能有效核查和执行泳会必须利用公众泳线进行非牟利活动的规定。

16. 就防止泳会利用泳线作牟利用途的问题，本署得悉康文署已采取改善措施加强相关泳会的申报和审核制度，包括订明康文署有权要求泳会提交其经审核账目或经执业会计师核实的账目报表，以作审核。本署认为，康文署务须加强监察有关改善措施的成效（例如加强审查泳会的账目），并就该些措施作出适时检讨，以确保在「中央计划」下，泳会所举办的活动均属非牟利性质。

（四） 规管泳会取消租用公众泳线的问题过于宽松

17. 在「中央计划」下，各体育总会及其属会在会内「协调」后，才向康文署申请租用泳线，作长期训练泳员之用。因此，泳会在获分配泳线后，理应不会出现经常更改或取消租用的情况。

18. 然而，本署在审研五个公众泳池[1]的租用和取消经「中央计划」分配的泳线之情况后，发现事与愿违。在该五个泳池当中，有三个泳池在 2017 年和 2018 年的泳线取消率均超过一成，最高更达 34%。部分泳会的取消率更达 100%；亦有泳会从不同体育总会获分配泳线，并于其后取消租用。

19. 再者，即使有泳会取消大量，甚至所有获分配的泳线，本署亦看不到康文署曾经拒绝申请，或采取措施作出跟进，例如限制其之后的申请。换言之，对于该些泳会而言，取消泳线并没有额外成本或后果。

20. 为使「中央计划」能够有效地及公平地分配泳线给予各泳会使用，本署认为，该署应严格限制泳会取消获分配泳线的申请。若泳会在获批泳线后要求取消，必须提供实质而合理的解释。否则，该署便应拒绝该取消租用的申请，并全额收取租线费用。此外，康文署应该提高泳会取消泳线的成本（例如征收行政费），以减低泳会利用「中央计划」霸占泳线时数后复取消泳线的情况。

---

[1] 包括维多利亚公园游泳池、九龙公园游泳池、摩理臣山游泳池、将军澳游泳池，以及荔枝角公园游泳池。

21.　　长远而言，康文署亦应与各体育总会商讨，共同制定取消租用经「中央计划」下分配泳线的具体机制，包括规定各属会可取消泳线的数量上限、次数和程序。若发现有泳会恣意取消获分配的泳线，该署便应果断采取更严厉的惩罚措施，以收阻吓之用。

（五） 对违规转让泳线行为规管不足

22.　　根据《租用条款》，租用团体不得将已租用的泳线转让其他团体。为防止违规转让泳线，康文署泳池职员会在团体取场时，核实使用者及有关教练的身分。此外，该署亦会要求租用团体的学员必须戴上租用团体的泳帽或其他物件，以供识别。泳池职员亦会不时在池面作出巡查。

23.　　然而，本署接获不少意见反映，泳会以不同方法去规避康文署的抽查（例如要求学员更换不同泳会的泳帽，或以较高排名属会的名义租用泳线，并利用该些泳会的身份使用泳线）。本署认为，针对泳会违规共用或转让泳线的情况，康文署有需要强化相关的规管工作和措施。

总结

24.　　本署须指出，是次主动调查并非针对个别体育总会，本署亦不是要求康文署干涉各体育总会的会内事务或废除「中央计划」。然而，是次调查发现，「中央计划」现时的问题源于康文署过于依赖各体育总会自行分配泳线和进行监管。即使有问题出现，康文署亦只能信纳有关团体所提供的资料和解释，难以对其内部行政及运作作出直接深入的核查或实质的跟进行动，以致问题无法得到实质改善。

25.　　本署希望借着提出改善建议，包括清晰界定泳线用途、订立客观和透明的泳线分配机制及改善取消租用泳线的机制等，能够促使康文署优化「中央计划」，从而令到珍贵的公众泳线资源更有效及公平地分配给各有需要的持分者，以及提高分配机制的透明度，以助公众作出监察。

建议

26. 基于以上所述，申诉专员向康文署提出八项建议：

(1) 与各体育总会及业界代表作出商讨，就经「中央计划」所分配的主池泳线订立清晰的用途限制（例如使用该些泳线的泳员／泳队须具备某资格，如持续出席训练的比率或泳术已达到某水平），并制定相关指引和租用条款；

(2) 严谨检讨透过「中央计划」分配的主池泳线时数，尤其是一些较受欢迎的时段，务求将更多泳线按一般程序公开让其他团体申请，或开放给公众使用；

(3) 考虑成立独立小组／委员会，并征询各体育总会、泳会、相关业界人士和持分者的意见，共同制定客观和透明的分配机制和标准；

(4) 研究就「中央计划」分配主池泳线给每一个泳会的数量设定上限，尤其是一些黄金时段或受欢迎主池内的泳线，让其他有意租用的泳会或团体有较多机会租用该些时段的泳线；

(5) 加强监察有关泳会的申报和审核制度的改善措施之成效，并就该些措施作出适时检讨，以确保泳会所举办的活动属非牟利；

(6) 限制泳会取消透过「中央计划」获分配主池泳线的申请，并研究如何提高泳会取消泳线的成本；

(7) 长远而言，与各体育总会商讨，共同制定取消租用经「中央计划」下分配主池泳线的具体机制，并加强对泳会恣意取消泳线的惩罚措施；以及

(8) 加强有关泳会转让泳线的规管工作和措施。

申诉专员公署
2020 年 7 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Leisure and Cultural Services Department's Allocation of Swimming Lanes in Public Swimming Pools and Its Monitoring Mechanism

Introduction

Among the 44 public swimming pools currently managed by the Leisure and Cultural Services Department ("LCSD"), the main pools, secondary pools, training pools, teaching pools and diving pools in 42 swimming pools are available for hire by organisations during designated sessions. For fair allocation of swimming lanes in public swimming pools to different organisations (including Government departments, schools, relevant national sports associations ("NSAs") and their affiliated clubs, non-governmental organisations, etc.), LCSD has established the mechanism and priorities for booking of those swimming lanes by organisations.

2. To promote water sports in a holistic manner, LCSD has implemented the Central Lane Allocation Scheme ("CLAS") since 2005 for the main pools of public swimming pools, whereby major relevant NSAs are assisted to hire the main pool swimming lanes for long-term sports development and training. Under CLAS, LCSD first coordinates with the NSAs on the allocation of number and sessions of swimming lanes in the main pools. Subsequently, each NSA, based on a set of fair and reasonable mechanism and procedures, should coordinate and nominate its own affiliated clubs to hire the allocated sessions. Such applications should then be submitted to LCSD for approval.

3. However, some swimming clubs and members of the sector pointed out that the internal allocation mechanism of certain NSAs are unfair. Yet, LCSD has not regulated how the NSAs allocate the swimming lanes. After allocation of swimming lanes, some clubs would subsequently cancel a large number of bookings for those lanes. Notably, there were media reports that some clubs allegedly used the allocated public swimming lanes for organising profit-making swimming courses. The current operation of CLAS warrants our attention.

Our Findings

4. In sum, we have identified the following five inadequacies in LCSD's mechanism for allocation of swimming lanes in public swimming pools.

(I) Unclear Use of Public Swimming Lanes Allocated under CLAS

5. LCSD introduced CLAS to coordinate the demands for main pool swimming lanes among the NSAs/swimming clubs, thereby providing stable venues for long-term training of swimmers. LCSD stressed that training in swimming covers a wide range of levels. Since the implementation of CLAS, LCSD has not given a clear definition of "training" use (such as solely for training purpose by swimming squads). At present, LCSD relies on the Terms and Conditions of Hire of Public Swimming Pools ("Hire Terms"), which stipulates that non-swimmers and beginners are not allowed to participate in any event in the main pool at depth exceeding 1.5 metres, to regulate the use of swimming lanes.

6. According to the Hire Terms, other than activities for beginners, it is in principle permissible to conduct all kinds of aquatic activities, ranging from training for full-time athlete swimmers to coaching lessons for non-beginners, in the swimming lanes allocated under CLAS. Our investigation has revealed that many swimming clubs would subsequently cancel bookings for the swimming lanes allocated under CLAS. If those clubs actually using the swimming lanes for long-term training, they are unlikely to frequently cancel bookings for the allocated swimming lanes. If they merely use the allocated swimming lanes for holding similar swimming courses as those provided by other private clubs or organisations, members of the public and other stakeholders would query why CLAS is unique and essential. As such, LCSD has to differentiate the use of swimming lanes allocated under CLAS from ordinary swimming courses.

7. We consider it necessary for LCSD to liaise with the NSAs and stakeholders and review the use of swimming lanes allocated under CLAS (for instance, whether the swimmers/swimming squads using those lanes are subject to any eligibility criteria, such as cumulative attendance rate in training programmes or reaching certain levels of swimming techniques). LCSD should also draw up relevant guidelines and hire terms which are compatible with the current training needs of the sector and public expectations.

8. Meanwhile, after clearly stipulating the use of main pool swimming lanes allocated under CLAS, LCSD should scrutinise jointly with the NSAs the number of swimming lanes required, and proactively consider reducing the number of lane hours available under the scheme. In particular, more swimming lanes in popular sessions should be released for booking by other organisations outside CLAS through the established procedures in an open and fair manner, or for public use.

(II) Failing to Monitor Allocation of Swimming Lanes by NSAs

9. Under the current mechanism of CLAS, LCSD first coordinates with the NSAs on the allocation of number and sessions of swimming lanes in the main pools. The NSAs then distribute those allocated lanes among their affiliated clubs based on their internal mechanisms. LCSD generally refrains from interfering in matters within the scope of internal administration and professional knowledge of the NSAs. In other words, LCSD will not interfere in the specific arrangement for allocating swimming lanes to affiliated clubs by the NSAs based on their internal mechanisms.

10. However, during our investigation, many swimming clubs and coaches told us that the internal allocation mechanisms of certain NSAs are unfair. Some swimming clubs are able to use their competitive edge (such as with longer club history) over other affiliated clubs within their NSA to obtain more swimming lane resources. Taking the Hong Kong Amateur Swimming Association ("HKASA") as an example, in 2017/18 the aggregate lane hours obtained by the ten affiliated clubs of HKASA with the most swimming lanes allocated represented nearly half of the total lane hours allocated to HKASA under CLAS. Evidently, substantial swimming lane resources are controlled through CLAS by a handful of clubs within HKASA. This may hamper the development of small-scale or newly established swimming clubs.

11. We consider that LCSD, as the administrator of swimming lanes in public swimming pools, should not only ensure that the swimming lanes allocated under CLAS are properly used, but also oversee that the swimming lanes are allocated under a fair mechanism to stakeholders in need, so as to prevent any NSAs/swimming clubs from taking advantage of CLAS to gain overwhelming control over swimming lane resources.

12. We recommend that LCSD consider setting up an independent panel/committee to review the objective mechanism/criteria for allocation of swimming lanes. The Department can consult the NSAs, swimming clubs, members of the sector and stakeholders to collectively draw up the objective mechanism and criteria for

allocation of swimming lanes, thereby enhancing the transparency and fairness of the mechanism, and balancing the demands of various stakeholders.

13. Moreover, LCSD should explore setting an upper limit on the number of lanes allocated to each club to prevent the allocation of swimming lanes from being overly concentrated in certain swimming clubs, especially for the peak hours or swimming lanes in popular main pools. This will give other interested swimming clubs or organisations more opportunities to hire the swimming lanes in those sessions and venues.

(III) Failing to Effectively Verify Whether Swimming Clubs Have Used Public Swimming Lanes for Profit-making Purposes

14. LCSD requires the swimming lanes in public swimming pools hired at normal rates to be used for non-profit purposes only (including swimming lanes allocated under CLAS). Nevertheless, LCSD has not established any stringent verification mechanism to ensure strict compliance with the relevant requirement by the NSAs and swimming clubs. LCSD currently accepts that NSA-affiliated clubs use the swimming lanes hired under CLAS solely for non-profit purposes, simply on the ground that the Articles of Association of the NSAs require their affiliated clubs to be non-profit-making organisations.

15. In response to media reports that certain affiliated clubs of HKASA allegedly used public swimming lanes to hold swimming courses for profit-making purposes, we note that HKASA, during its investigation, could not obtain the financial reports of the affiliated clubs concerned regarding the income and expenditure of their swimming courses. It shows that the NSAs are not in a position to regulate or individually scrutinise whether their affiliated clubs have derived profits from organising activities. It is based on wishful thinking that LCSD accepts all activities organised by swimming clubs are not for profit simply on the grounds that they are non-profit-making organisations. This also reflects that LCSD has failed to effectively verify and enforce the provision that swimming clubs should only use public swimming lanes for non-profit activities.

16. On preventing swimming clubs from using the swimming lanes for profit-making purposes, we are aware that LCSD has introduced improvement measures to strengthen the declaration and review systems of relevant swimming clubs, including stipulating that LCSD has the right to require the clubs to submit their audited accounts

or statement of accounts audited by a certified public accountant for scrutiny. We urge LCSD to step up monitoring the effectiveness of those improvement measures (such as diligently scrutinising the accounts of swimming clubs) and conduct timely reviews of those measures, thereby ensuring that all activities organised by swimming clubs under CLAS are non-profit in nature.

(IV) Too Lenient in Regulating Cancellation of Bookings for Public Swimming Lanes by Swimming Clubs

17. Under CLAS, the NSAs and their affiliated clubs should have conducted internal "coordination" before applying to LCSD for hiring of swimming lanes for long-term training of swimmers. Consequently, after allocation of swimming lanes, there should not be frequent changes or cancellations by swimming clubs.

18. However, we found the opposite after scrutinising the situation of bookings and cancellations of swimming lanes allocated under CLAS in five public swimming pools[1]. Of the five swimming pools, three recorded cancellation rates at higher than 10% in 2017 and 2018, with the highest at 34%. The cancellation rates of certain clubs were as high as 100%. Another club was allocated swimming lanes via different NSAs, only to cancel bookings for those lanes subsequently.

19. Moreover, although some swimming clubs cancelled a large number, or even all, of their bookings for the allocated swimming lanes, we have not seen any rejection of their applications by LCSD. Nor has LCSD adopted any follow-up measures, such as restricting their subsequent applications. In other words, swimming clubs can cancel bookings at no extra cost or consequence.

20. To ensure that CLAS is effective and fair in allocation of swimming lanes for use by swimming clubs, we consider that LCSD should impose stringent restrictions on swimming clubs for cancellation of allocated swimming lanes. Any clubs apply to cancel their approved bookings must provide substantive and reasonable justification, or LCSD should reject such applications and require them to pay the hire charges in full. Further, LCSD should raise the cost of cancellation (such as charging an administration fee) to deter swimming clubs from obtaining swimming lanes under CLAS and cancelling them subsequently.

---

1 They are the Victoria Park Swimming Pool, Kowloon Park Swimming Pool, Morrison Hill Swimming Pool, Tseung Kwan O Swimming Pool and Lai Chi Kok Park Swimming Pool.

21. In the long run, LCSD should also liaise with the NSAs to jointly devise a specific mechanism for cancelling the bookings of swimming lanes allocated under CLAS, including stipulating the maximum number of swimming lanes allowed to be cancelled by their affiliated clubs, the number of cancellations allowed and the procedures for cancellation. As a deterrent, LCSD should take decisive action to impose more rigorous penalties on swimming clubs found to have lightly cancelled the allocated swimming lanes.

(V) Inadequate Regulatory Action against Unauthorised Transfer of Swimming Lanes

22. According to the Hire Terms, hirers are prohibited from transferring the hired swimming lanes to other organisations. To prevent unauthorised transfer of swimming lanes, LCSD staff will verify the identity of users and relevant coaches upon admission of an organisation to the hired venue. Moreover, LCSD requires the trainees of organisation hirers to wear swimming caps or other identifiers of their organisations for easy identification. Swimming pool staff will also conduct poolside inspection from time to time.

23. Nevertheless, we received a number of comments about swimming clubs evading the inspection of LCSD by various means (such as asking trainees to wear the swimming cap of another club, or hiring swimming lanes in the name of another club with higher ranking, and then using the lanes in the capacity of that club). To address the unauthorised sharing or transfer of swimming lanes by swimming clubs, we consider it essential for LCSD to strengthen the relevant regulatory efforts and measures.

Conclusion

24. We have to emphasise that this direct investigation is not against any NSAs, nor do we require LCSD to interfere in their internal affairs or to scrap CLAS. However, this investigation has revealed that the current problems of CLAS stem from LCSD's over-reliance on the NSAs to allocate swimming lanes and monitor on their own. Even when problems emerged, LCSD could only accept the information and explanations provided by the organisations concerned. Having difficulty in probing directly and deeply into the organisations' internal administration and operation or taking substantive follow-up action, LCSD was unable to effectively rectify the problems.

25. Through our improvement recommendations, including clearly defining the use of swimming lanes, devising an objective and transparent mechanism for allocation of swimming lanes, and improving the mechanism for cancellation of bookings, we hope that LCSD can be prompted to improve CLAS, leading to more effective and fair allocation of precious swimming lane resources to stakeholders in need, and higher transparency of the allocation mechanism for better monitoring by the public.

Recommendations

26. In the light of the above, The Ombudsman makes the following eight recommendations to LCSD:

(1) to liaise with the NSAs and representatives of the sector for stipulating clearly the use of main pool swimming lanes allocated under CLAS (for instance, the swimmers/swimming squads using those lanes are subject to some eligibility criteria, such as cumulative attendance rate in training programmes or certain levels of swimming techniques), and draw up relevant guidelines and hire terms;

(2) to stringently review the number of lane hours in the main pools allocated under CLAS, especially for those popular sessions, thereby releasing more swimming lanes for booking by other organisations through established procedures, or for public use;

(3) to consider establishing an independent panel/committee and consulting the NSAs, swimming clubs, members of the sector and stakeholders to collectively draw up the allocation mechanism and criteria in an objective and transparent manner;

(4) to explore setting an upper limit on the number of main pool swimming lanes allocated to each swimming club, especially for the peak hours or swimming lanes in popular main pools, so as to give other interested swimming clubs or organisations more opportunities to hire the swimming lanes in those sessions;

(5) to step up monitoring the effectiveness of the improvement measures regarding the declaration and review systems of swimming clubs, and conduct timely reviews of those measures, thereby ensuring that all activities organised by swimming clubs under CLAS are non-profit making;

(6) to impose restrictions on swimming clubs for cancelling their bookings of main pool swimming lanes allocated under CLAS, and explore ways to raise the cost of such cancellations by swimming clubs;

(7) in the long run, to liaise with the NSAs to jointly devise a specific mechanism for cancellation of main pool swimming lanes allocated under CLAS, and impose more rigorous penalties on those swimming clubs found to have lightly cancelled their bookings; and

(8) to strengthen the regulatory efforts and measures against unauthorised transfer of swimming lanes by swimming clubs.

Office of The Ombudsman
July 2020

1

引言

背景

1.1 为推广体育发展及训练，自2005年，康乐及文化事务署（「康文署」）推行「中央分配泳线计划」（「中央计划」），将辖下公众泳池主池的部分线道及使用时段优先分配给七个体育总会，作为长远体育发展及训练之用。在「中央计划」下，康文署会先与体育总会协调分配泳线的数量与时数，有关体育总会之后会按其自订的分配机制，将获优先编配的泳线分配给其属会。

1.2 然而，有报章报道，指有体育总会给其属会分配泳线的机制不公，令规模较大的泳会坐大，小规模泳会则难以发展，当中更有怀疑涉及违反租用条款等违规问题。有关报道令本署关注，康文署就各体育总会如何分配该些经「中央计划」获配的公众泳池泳线予其属会之监管是否足够。

1.3 有见及此，申诉专员于2018年7月17日公布根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条向康文署展开主动调查，以审研该署透过「中央计划」编配公众泳池泳线予各体育总会及其属会的机制和监管是否适切，以及可予改善之处。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 康文署在「中央计划」下分配公众泳池的主池泳线的机制是否得当；
- 康文署在「中央计划」下就体育总会分配公众泳池的主池泳线予其属会的监管是否足够；
- 康文署就泳会是否遵守署方所订立的租用条款之监

管是否足够；以及

- 可予改善之处。

调查过程

1.5 本署这项主动调查的工作包括：

- 审研公众泳池泳线的分配机制和程序；
- 审研设立「中央计划」的背景和原意，以及其分配和监管机制；
- 审研在「中央计划」下公众泳池的主池泳线编配给各体育总会及其属会的概况；
- 审研在「中央计划」下各体育总会及其属会申请和使用获分配泳线的情况；
- 与相关业界人士进行会面；以及
- 征询公众的意见。

1.6 2020 年 2 月 18 日，本署将调查报告的初稿送交康文署置评。5 月 21 日，本署收到康文署的书面回复。经考虑和适度纳入该署的意见后，本署于 2020 年 7 月 7 日完成这份报告。

2

公众泳池泳线的分配和规管机制

团体租用公众泳池泳线的安排

2.1 康文署辖下现时共有 44 个公众泳池。当中 42 个泳池的主池、副池、训练池、习泳池及跳水池，可在指定的时段内供团体租用。

2.2 康文署是因应水上运动发展的政策目标，并按照公平的原则及各持份者的需要，来制定租用泳线的程序及机制，并订明不同类型的团体的租用优先次序。为方便市民在周末和公众假期使用公众泳池，以及平衡及照顾各类使用人士的需要，康文署会按下列原则出租泳线予团体使用：

- 尽量避免在星期六下午、星期日及公众假期出租主池予团体专用（该署与有关体育总会联合举办的全港或国际性比赛则不在此限）；

- 在公众泳池开放给公众的时段内，不可在同一时间租出多于四条主池及副池泳线予团体专用（习泳池不在此限）；以及

- 各区康乐事务经理可按照当区市民的需求及租用者的训练需要，酌情增加／减少拨供优先预订的泳池／泳线数目。

分配公众泳池泳线的机制

租用公众泳池泳线的机制和优次

2.3 康文署制定了《公众泳池订场手续》(「《订场手续》」),列明了团体租用公众泳池泳线的机制和优次。康文署表示,《订场手续》是经咨询泳池的主要使用者,并在征询廉政公署的意见后制定的。简单来说,康文署会优先处理由民政事务局或该署主办、独家赞助或与其他机构合办的活动(例如游泳训练班、水运会或大型游泳比赛)之租用泳线申请,这类活动的申请,可在一年前提出。其后,该署会处理有关学校、相关体育总会及其属会、驻池拯溺会、社会福利署认可的非政府机构,以及其他政府部门的申请,他们可在一学年至四个月前申请泳线。其他符合申请资格的正式机构(如泳会)、协会及公司等团体,亦可在两个月前申请在非繁忙时间内租用不超过一小时的公众泳池 25 米 / 50 米泳线一条,或习泳池 / 训练池。除泳池设施外,康文署的其他体育设施亦有采用同样安排。该署会优先处理学校、相关体育总会及其属会等团体的租用申请,合理地分配有限的资源。

2.4 康文署表示,如接获不同团体申请租用同一个时段的公众泳池泳线,该署会按《订场手续》内列明的优次作分配。若申请的团体属同一个优次组别,泳池主管会先行联络相关团体以商讨可否更改他们的租用时段或泳线数量。如未能透过协调解决有关情况,该署则会以抽签形式作分配。

租用公众泳池泳线的收费

2.5 租用公众泳池设施的费用可分为三个类别,包括「一般收费」、「优惠收费」和「商业收费」。「一般收费」适用于慈善团体、非牟利体育总会及其属会,以及其他推广体育运动的非牟利机构。「优惠收费」是「一般收费」的一半,适用于学校和受资助的非政府机构于指定日子及时段之租用申请,以及残疾人士团体的所有租用申请。现时,租用一条 50 米泳线的「一般收费」,于旺季(七月和八月)及非旺季(七月和八月以外的月份)分别为每小时 166 元和 83 元。

2.6 至于「商业收费」,则适用于不属上述两个类别,并被康文署信纳为牟利活动的申请,其金额为「一般收费」的两倍。

中央分配泳线计划

背景

2.7 康文署表示，过去曾有体育总会反映，以抽签形式分配泳线的安排不理想（上文**第 2.4 段**），泳会难以确保能租订同一场地，以致泳员或需转往不同场地进行训练。这不但对泳会和泳员带来不便，亦会影响泳会训练班的持续性。

2.8 为全方位推动各水上运动，康文署在咨询体育委员会辖下社区体育事务委员会的意见后，于 2005 年开始就公众泳池的主池推行「中央计划」，以特别协助相关的主要体育总会租用公众泳池的主池泳线作长远体育发展及训练之需要。

2.9 在该计划下，康文署先与各体育总会协调分配给他们的主池泳线数量及时段。其后，各体育总会须按一套公平合理的机制及程序，协调及推荐其辖下属会申请该总会获分配的使用时段，并由其属会向相关泳池的办事处递交申请，以供康文署审批。其后，该署会向相关属会发出租订确认信，确认接纳其申请。

2.10 现时，参与「中央计划」的体育总会共有七个，包括香港业余游泳总会（「泳总」），香港拯溺总会、香港三项铁人总会、香港潜水总会、香港残疾人奥委会暨伤残人士体育协会、香港智障人士体育协会及新界区体育总会。

2.11 康文署强调，经「中央计划」分配的主池泳线是用作长远体育发展及持续稳定训练游泳运动员之用，而不是用作开办予不谙泳术人士和初学者的授泳班。该署的《公众泳池租用条款和条件》（「《租用条款》」）亦订明，不谙泳术人士和初学者均不得在水深超过 1.5 米的主池内参与任何活动，因此透过「中央计划」分配的泳线并不能用作开办予不谙泳术人士和初学者的授泳班。由于各体育总会及其辖下属会在租用中央分配的泳线时，必须按照上述《租用条款》及《公众泳池规例》（「《规例》」）使用已租用的泳线进行游泳相关活动及训练，而不同总会（例如泳总、香港拯溺总会及香港潜水总会）租用主池进行的训练目的、内容/级别各有不同，该署亦会要求相关的体育总会及属会于申请租用泳线表格上填写租用设施的目的，以供职员审视和巡察。康文署认为，《租用条款》已能配合全方位推动各水上运动的政策目标及能防止租用团体利用获分配的主池泳线为不谙泳术人士和初学者举办初阶训练班。

计划下泳线分配的原则和机制

2.12 康文署会按下列原则处理「中央计划」分配泳线的安排：

- 按年处理「中央计划」的分配表；
- 尽量参照对上一个年度的泳线分配模式，以制定下一年度的泳线分配表；
- 在制定新一年的泳线分配安排时，部门亦会参考各主要使用者实际使用泳线的记录，以调整各主要使用者来年可获分配泳线数量。

2.13 康文署续指，各体育总会的规模及运作不同，其就分配泳线予其属会的机制亦不尽相同。以泳总为例，该总会是根据其属会的年度累积分数以决定获分配泳线的优次。而积分的计算则包括不同项目，例如属会的历史、其参赛泳员的人数、成绩及游泳比赛排名等（详情见**第4章**）。康文署表示，该署一向尊重各体育总会的自主性，不会干涉他们内部行政及专业知识范畴的事务。不过，该署亦会要求各体育总会以公平、公开及具透明度的方式处理会务。

2.14 康文署补充，「中央计划」不是一个常设的安排。该署每年会与各主要使用者在周年会议上确认有关安排是否具成效，以评估该计划应否继续实行。举例而言，在2019年1月举行的会议上，各与会代表均认为「中央计划」能协助与水上运动相关的主要体育总会及其属会可持续稳定地提供训练，促进体育运动的长远发展，故支持继续于来年度实行有关计划。

2.15 该署并表示，「中央计划」实行多年，已渐见成效。近年香港的游泳、三项铁人和残疾运动员屡创佳绩，亦有不少出色的运动员被保送至港队作进一步的训练，可见该署订定的规范能确保各体育总会使用泳线之目的能与该署全方位推动各水上运动的政策目标相符，并成功促进各水上运动的发展。

2.16 此外，由于「中央计划」是协调属同一租用游泳池主池泳线优次的团体（即相关体育总会及其属会），因此并不会影响《订

场手续》中列明的团体租用优次。

规管公众泳池泳线的使用情况

团体使用泳线的规管

2.17 康文署会根据《规例》及《租用条款》，对租用泳线的团体进行监管。

2.18 为确保租用泳线的团体遵守《规例》及《租用条款》，泳池职员会在团体取场时，核实使用者及有关教练的身分。如发现其身分与申请表不符，职员会拒绝相关人士进入泳池。此外，职员亦会不时点算有关团体的出席人数，以确保其使用设施的人数符合《租用条款》所订明的上限和下限[1]。

2.19 《租用条款》亦订明，租用团体不得转让已租用的泳线。为防止违规转让泳线，以及非租用团体的学员违规使用泳线，康文署会要求租用团体的学员在游泳时，必须戴上租用团体的泳帽或其他物件，以供识别。

违规使用泳线的惩处机制

2.20 康文署指出，职员若发现租用团体违反相关的规例或条件，会向该团体采取跟进行动。若违规事项较为轻微（如穿着不适当的服装），职员会作出口头劝谕，并要求即时作出纠正；如泳线的使用人数少于下限，康文署职员除了会向该租用团体作出口头劝谕外，亦会即时收回泳线，并开放予公众使用。康文署亦会就违规事项向相关的体育总会作出反映及跟进。

2.21 此外，康文署亦设有惩处机制，以防止团体滥用其优先资格租用场地。如租用团体不遵守《租用条款》，该署会根据相关规则，向租用团体发出违反《租用条款》通知书，并记录在案。一般而言，租用团体或其学员若在30天内在同一场地两度违反《租用条款》，康文署便会向该团体发出通知，暂停其优先资格三个月或一学年（学校适用），而其所预缴的费用亦不会获退还。

---

[1] 根据《租用条款》，租用50米和25米泳线的使用人数下限分别为6人和4人。

就使用泳线进行牟利活动的规管

审核泳会的非牟利团体资格

2.22 在「中央计划」下，康文署特别协助相关体育总会按其优次租用公众泳池泳线，目的是让合资格的泳会进行持续及稳定的训练。该署要求获优先租用泳线的团体必须是非牟利机构。他们的活动收益应仅用于该活动，如有盈余亦只可保留用于该团体促进相关体育项目的发展，而不得直接或间接地转移给任何人士（包括该团体的任何成员）或其他团体。

2.23 康文署表示，一般而言，体育总会为非牟利团体，以推广体育为主要目标之一。而体育总会的属会之申请须获其总会审核，推荐及正式批准，方可作优先使用者的申请处理。以泳总为例，其公司章程亦规定其属会须为非牟利团体。因此，该署亦信纳其属会均以非牟利团体身分租用泳线。

2.24 在本署展开调查后，本署分别接获五个参与「中央计划」的体育总会 [2]就该计划向本署反映意见和简述其总会内的行政事宜。

2.25 泳总和香港三项铁人总会均向本署表示，他们会要求泳会提交文件（例如会章），以证明其非牟利团体资格，才会批核及接受其申请成为属会的资格。香港智障人士体育协会则表示不设属会机制。其余的体育总会则没有详细交代。

2.26 至于在核查属会账目及财务报告方面，泳总表示相关账目涉及属会的私隐，其属会大多不愿披露。而康文署亦没有提供资助以聘请相关专业人士以审核属会的账目及财务报告，故该总会未能作出审核。香港三项铁人总会和香港潜水总会亦表示，他们不会强逼其属会提交账目及财务报告。换言之，其属会的财务状况，以及其活动是否牟利，该些总会根本无法作出监察。

违规使用泳线进行牟利活动的惩处机制

---

2 本署没有接获香港拯溺总会和新界区体育总会的意见。

2.27 康文署表示，若有租用团体以「一般收费」租用泳线以作牟利用途，即属违反《租用条款》有关缴交费用的规定。倘若有实质证据证明租用团体违反上述规定，该署会采取跟进行动，并就有关个案咨询法律意见，要求该团体交回「一般收费」与「商业收费」的差额。此外，康文署亦会考虑暂停违规团体的优先租用资格。

2.28 该署承认，《租用条款》并没有就租用团体收取学员的费用作出规范。然而，该署认为，非牟利团体即使有收取费用，亦不足以证明该团体举办牟利活动。部分非牟利团体（如学校）可能需要向学员收取费用，以支付举办活动的部分或全部开支。因此，单单考虑租用团体有否向学员收取费用，并不能完全反映该活动的性质。

2.29 为确保各体育总会遵守上述规定，康文署在 2018/19 年度及 2019/20 年度发放经「中央计划」编配的泳线前，要求各体育总会签署回条，承诺不得将获编配的泳线转让予其他团体使用，以及该些泳线必须举办非牟利活动。该署已于 2019 年初完成检视，并于 2019 年 5 月向各相关体育总会发出经修订的《租用条款》，以强化相关设施租订细节的安排或条文。该署在修订《租用条款》时，已咨询相关部门（包括廉政公署）的意见。

3

分配和规管泳线的概况

团体租用公众泳池泳线的概况

3.1 由 2014/15 至 2018/19 年度，团体租用公众泳池的泳线时数如下：

表一：团体租用公众泳池的泳线时数*

年度	可出租泳线时数	已出租泳线时数	租用率
2014/15	861,168	268,424	31.2%
2015/16	847,873	283,021	33.4%
2016/17	860,364	295,900	34.4%
2017/18	879,183	307,756	35%
2018/19	855,799	299,273	35%
合计	4,304,387	1,454,374	33.8%

* 包括主池、副池及训练池的泳线时数。不包括赛马会仁爱堂游泳池和上水游泳池（该两泳池只设有嬉水池），青衣西南游泳池则于 2017 年 7 月才启用。租用一条泳线一小时等于一个泳线时数。若于同一小时内可租用两条泳线，则会计算为两个泳线时数，如此类推。

3.2 根据**表一**，每年均有超过 26 万个泳线时数被团体所租用，占可出租的时数逾三成。当中，每年由泳总及其属会所租用的泳线时数由 12 万至 14 万不等，占可出租的时数大约 15%。此外，本署留意到，在部分公众泳池的主池或训练池，由泳总及其属会所租用的泳线时数占可出租时数近 40%或以上，最高更达 57%。该些游泳池包括湾仔游泳池、摩理臣山游泳池、港岛东游泳池、小西湾游泳池及斧山道游泳池（部分泳池并不纳入「中央计划」内，下文**第 3.4 段**）。

3.3 就上述情况，康文署表示，各泳池场馆设施种类、数目、地区和位置均有不同。考虑到团体租用游泳池的目的主要以游泳训练为主，其他训练（例如拯溺或蹼泳）的需求亦相对小（例如港

岛东游泳池、小西湾游泳池及斧山道游泳池只提供较浅水的训练池，不适合作拯溺或蹼泳等用途），故出现较多泳总属会租用泳线的情况亦无可厚非。这亦反映市民对坊间团体举办不同训练活动的需求。

经「中央计划」分配泳线的概况

3.4 根据康文署的资料，该署辖下有 29 个泳池设有主池。当中有 26 个适用于「中央计划」[3]。由 2014/15 至 2018/19 年度，康文署经「中央计划」出租的泳线时数（主池 50 米泳线）如下：

表二：经「中央计划」分配的公众泳池的泳线时数

年度	泳线时数
2014/15	110,919
2015/16	99,625
2016/17	91,696
2017/18	91,926
2018/19	93,685
合计	487,851

3.5 从**表二**可见，经「中央计划」分配的泳线时数有轻微下降的趋势。康文署表示，以 2016/17 年度为例，经「中央计划」分配的泳线时数，只占该年度可供租用主池 50 米泳线的泳线时数[4]约两成。该署认为，个别泳会或团体仍有空间在「中央计划」外，按一般程序租用该署辖下公众泳池的泳线。

3.6 至于各体育总会经「中央计划」获编配的泳线时数，请见**表三**：

表三：各体育总会每年度经「中央计划」

[3] 湾仔游泳池、包玉刚游泳池和柴湾游泳池虽设有主池，但不适用于「中央计划」。

[4] 2016/17 年度，可供租用的公众泳池主池 50 米泳线的泳线时数为 463,256。

获分配的公众泳池泳线时数总数

年度	体育总会#						
	HKASA	HKLSS	HKTA	NTRSA	HKUA	HKSAPID	HKPC&SAPD
2014/15	69,519 (62.7%)	27,724 (25%)	9,473 (8.5%)	2,691 (2.4%)	1,121 (1%)	391 (0.4%)	0 (0%)
2015/16	59,776 (60%)	26,932 (27%)	8,623 (8.7%)	2,570 (2.6%)	1,298 (1.3%)	268 (0.3%)	158 (0.2%)
2016/17	50,678 (55.3%)	27,995 (30.5%)	8,329 (9.1%)	2,819 (3.1%)	1,547 (1.7%)	328 (0.4%)	0 (0%)
2017/18	51,043 (55.5%)	28,078 (30.5%)	7,684 (8.4%)	3,033 (3.3%)	1,656 (1.8%)	418 (0.5%)	14 (0%)
2018/19	54,251 (57.9%)	26,346 (28.1%)	7,768 (8.3%)	3,394 (3.6%)	1,636 (1.7%)	290 (0.3%)	0 (0%)
合计	285,267 (58.5%)	137,075 (28.1%)	41,877 (8.6%)	14,507 (3%)	7,258 (1.5%)	1,695 (0.3%)	172 (0%)

括弧内数字为各体育总会获分配泳线时数占获分配泳线时数总数（表二）的百分比。

\# HKASA: 香港业余游泳总会
HKLSS: 香港拯溺总会
HKTA: 香港三项铁人总会
NTRSA: 新界区体育总会
HKUA: 香港潜水总会
HKSAPID: 香港智障人士体育协会
HKPC&SAPD: 香港残疾人奥委会暨伤残人士体育协会

3.7 从**表三**可见，在 2014/15 至 2018/19 五个年度，泳总均是「中央计划」下获编配最多泳线时数的体育总会（占可分配总数的 55.3%至 62.7%），每年获分配近六成的泳线时数。若加上香港拯溺总会的泳线时数，两个体育总会已囊括了「中央计划」下近九成的泳线时数。

3.8 本署留意到，泳总获分配泳线时数的比率，由 2014/15 年度的 62.7%，下降至 2016/17 年度的 55.3%。康文署解释，泳总于 2016/17 年度不再申请租用五个游泳池的主池分配时段，因而令该年度整体获分配的比率有所下跌，而非与泳总在上一年度的实际使用泳线的情况少于预期有关。至于余下的体育总会在该五年度内，每年获分配的泳线时数则大致相若，未有重大变化。

3.9 此外，社区体育事务委员会的文件指出，团体倾向集中租用下午四时至晚上八时的泳线时段。因此，本署亦向康文署索取自 2014/15 至 2018/19 年度，经「中央计划」分配该时段泳线给各

体育总会的情况，详情见**表四**：

表四：
各体育总会每年度经「中央计划」
获分配的公众泳池的泳线时数总数
（只限下午四时至晚上八时的时段）

年度	体育总会（表三，#）						
	HKASA	HKLSS	HKTA	NTRSA	HKUA	HKSAPID	HKPC& SAPD
2014/15	48,673 (69.9%)	12,643 (18.2%)	5,932 (8.5%)	1,596 (2.3%)	455 (0.7%)	351 (0.5%)	0 (0%)
2015/16	48,127 (69.1%)	12,719 (18.3%)	6,108 (8.8%)	1,822 (2.6%)	590 (0.8%)	240 (0.3%)	79 (0.1%)
2016/17	39,085 (64.4%)	12,915 (21.3%)	5,873 (9.7%)	1,889 (3.1%)	650 (1.1%)	270 (0.4%)	0 (0%)
2017/18	39,173 (64.6%)	13,075 (21.6%)	5,388 (8.9%)	1,975 (3.3%)	732 (1.2%)	299 (0.5%)	7 (0%)
2018/19	40,188 (65.3%)	12,787 (20.8%)	5,465 (8.9%)	2,132 (3.5%)	718 (1.2%)	228 (0.4%)	0 (0%)
合计	215,246 (66.8%)	64,139 (19.9%)	28,766 (8.9%)	9,414 (2.9%)	3,145 (1%)	1,388 (0.4%)	86 (0.0%)

括弧内数字为各体育总会获分配泳线时数占该时段获分配泳线时数总数的百分比。

3.10 在「中央计划」下，若只计算下午四时至晚上八时的黄金时段，泳总在该五个年度内获分配泳线时数的比率上升至接近七成。

3.11 本署曾向康文署了解，会否考虑就各体育总会获分配泳线的数量设定上限。该署认为，各租用团体及参加者使用泳线的需求不同，故难以替各个体育总会制定全年所得泳线（不论是否透过「中央计划」）比率的上限。

3.12 现时，康文署未有计划就各个体育总会制定全年泳线比率上限。不过，该署在未来检讨「中央计划」时，会积极考虑研究调整部分主池或部分时段的租用上限之可能性。

就公众泳池泳线实际使用的规管情况

3.13 为了解泳会实际使用泳线的情况，本署向康文署索取自2013/14 至 2018/19 年度的相关统计资料，并发现泳会有不同违规使用泳线的事项，详情见**表五**：

表五：2013/14 至 2018/19 年度泳会使用泳线的违规情况

年度	违规事项(次数)		
	泳客不符使用人数上 / 下限	未能在使用日前取消泳线	其他*
2013/14	87	126	16
2014/15	24	43	18
2015/16	22	58	18
2016/17	29	96	16
2017/18	54	289#	10
2018/19	57	230#	20
合计	273	842	98

* 其他违规事项包括占用租用以外设施、教练在池面拍摄、超出租用时间仍未离开，以及在池面饮食等。

\# 泳池管理人员加强监察违规事项及采取跟进行动，令该年度经处理的相关违规数字有显著上升。

3.14 从上表可见，泳会较常见的违规行为，是未有在使用日前取消租订了的泳线。

3.15 曾有传媒报道，有泳会私下转租泳线予其他属会的违规问题。就此，康文署曾作出调查（包括核查两个事涉泳池的入闸情况、租用团体资料及巡视设施使用情况），惟未有发现相关违规情况。无论如何，该署已致函提醒各体育总会及属会，不可将所租用的泳线转让予其他团体使用。该署亦会在批准租用团体使用泳池设施时加强核实租用资料。

3.16 至于康文署因应泳会违规事项所采取的规管措施之统计数字见**表六**：

表六：2013/14 至 2018/19 年度康文署所采取的规管措施

年度	规管措施（次数）					
	口头劝谕	书面劝谕	发出违规通知书	收回泳线	暂停优先租用资格	其他*
2013/14	198	11	52	128	2	1
2014/15	57	10	17	30	0	2
2015/16	71	14	17	32	0	3
2016/17	117	33	13	48	0	4
2017/18	180#	51	34	158#	1	1
2018/19	154#	5	24	147#	0	0
合计	777	124	157	543	3	11

* 其他规管措施包括每年与泳会开会时要求改善，或通知其所属体育总会。

\# 泳池管理人员加强监察违规事项及采取跟进行动，令该年度的相关规管措施数字有显著上升。

3.17 从**表六**可见，康文署主要靠口头劝谕去纠正泳会的违规情况。康文署表示，租用团体一般都非常合作。若租用泳线的团体被发现有违规事项，经该署职员劝谕后，都会即时纠正，因而不再需要采取进一步行动（如发出书面劝谕、违规通知书等）。另外，泳池职员亦会与相关租用团体会面，以跟进违规情况。该署表示，会不断完善现有的规管机制，以加强监察租用团体使用泳池设施的情况。

就泳会涉嫌以公众泳池泳线作牟利用途的问题

3.18 有传媒报道，指泳总部分属会使用经「中央计划」获优先分配的泳线开班授泳。然而，该些属会却指示学员将学费存入私人公司户口，涉嫌藉该些泳班谋取利润，违反《租用条款》。

3.19 因应上述指称，康文署要求泳总委任与涉事泳会无关的人士进行调查，并向该署提交报告。泳总其后成立独立调查委员会，并委任总会内三名与涉事泳会无关的委员就事件进行调查。

3.20 2018 年 4 月 27 日，泳总向康文署提交调查报告交代结果。结果显示，涉事三个属会皆属非牟利团体，符合「中央计划」的要求。经抽查该些属会的训练资料后，泳总未发现事涉属会有转让泳线的情况。

3.21 然而，该调查报告指出，该三个属会均有委托代理公司／人士（包括以书面或口头方式委托）处理举办泳班的相关行政事宜，包括代收课程费用。惟该三个属会过往皆未有将利用「中央计划」泳线所举行泳班之相关收入和支出独立成帐，并反映于其泳会的账目内。

3.22 为了进一步厘清事情，康文署核查了涉事三个属会的财务和委托代理的文件。经审视后，该署亦认为没有实质证据显示该些属会有利用公众泳池泳线牟利或转让泳线予其他泳会。虽然如此，康文署认为，涉事三个属会在申报制度和委托代理公司的情况不理想，有改善的空间，并已采取改善措施（下文**第 6 章**）。

4

体育总会分配泳线予属会的机制和概况

各体育总会分配泳线予其属会的机制

4.1 正如上文**第 2.13 段**所述，各体育总会透过「中央计划」获得康文署分配的泳线后，会按照自行制定的机制，将该些泳线分配予其属会使用。在本署展开调查后，有五个参与「中央计划」的体育总会（上文**第 2.24 段，注 2**）向本署提供其总会内泳线分配的资料。

4.2 在该五个体育总会当中，只有香港智障人士体育协会表示不设属会机制，其余四个总会均设有属会／团体会员制度。就分配所得泳线予属会的机制，香港残疾人奥委会暨伤残人士体育协会指出，其团体会员并不能透过协会获得泳线分配，只能参与协会所举办的活动和比赛。

4.3 余下的三个体育总会（即香港潜水总会、香港三项铁人总会及泳总），均有设立各自的机制去厘定其属会分配泳线的优次。香港潜水总会回复表示，截至 2018 年 10 月，其蹼泳属会只有 6 个，活跃的运动员人数亦只介乎 200 至 300 人。由于人数较少，故未出现有分配泳线的问题。至于其属会使用泳线的优次，该会一般以训练竞赛运动员、属会是否有不良记录和邻近地区作为考虑因素。

4.4 香港三项铁人总会表示，该总会每半年会收集各属会的活动及会员报告，并就属会的会员、教练及工作人员数目、举办三项铁人活动／训练班的数量等作评分。所有属会会被排成一个优先次序表，评分愈高将获优先选择租用泳线。而每个属会可租用泳线的数量则会以该属会的会员人数而订，并会在每轮分配数量设定上限，以避免大型属会占据大部分泳线。

4.5 至于泳总的分配泳线机制，则会根据每年各属会在两大范畴的项目（分别为非竞赛性分数和竞赛性分数）计算年度累计积分，并以计分的方式，来制定属会获分配泳线的优先次序。此外，泳总分别设有正式会员和观察属会的资格，属会的会员资格亦会影响他们租用泳线的优次。

4.6 泳总表示，非竞赛性分数的项目包括属会历史、注册泳员人数、参赛人数、协助泳总举办赛事的积极性及参与本地公开水域游泳比赛的人数。竞赛性分数的项目则包括泳总训练组队员人数、记录刷新者或保持者人数、泳员入选香港代表队人数、分龄团体锦标赛排名、香港国际公开游泳锦标赛团体排名及本地公开水域游泳比赛排名。

4.7 泳总续指，该总会明白泳会注册泳员及参赛者人数越多，泳会所需要的泳线数目亦相对较多。因此，该总会将泳会的注册泳员人数与评分挂钩。而竞赛性分数的项目，则属于绩效指标，藉以鼓励泳会训练高水平的运动员，以为香港游泳项目争取佳绩。

4.8 此外，泳总亦设有泳池政策小组委员会，以监察泳线得到公平公正的分配。其委员包括不同驻池属会、非驻池属会及观察属会的代表，从而听取不同大小泳会的意见，以便订下更公平的泳线分配机制及政策。

4.9 根据泳总向康文署提供的资料，在 2017/18 年度，泳总辖下获分配最多泳线的 10 个属会，其合计获分配的泳线时数，已占了接近一半经「中央计划」分配给泳总的泳线。

泳会经「中央计划」租用泳线的情况

4.10 为了解在「中央计划」下泳线的租用和分配情况，本署向康文署索取了五个公众泳池[5]，在 2017 及 2018 年每月经「中央计划」分配泳线给各体育总会及其属会的资料，以作审研。相关资料列于**表七**。

[5] 五个公众泳池分别为维多利亚公园游泳池、九龙公园游泳池、摩理臣山游泳池、将军澳游泳池，以及荔枝角公园游泳池。

表七：泳会获分配和取消租用泳线的比较

2017 年						
	维多利亚公园	九龙公园	摩理臣山	将军澳	荔枝角公园	总计
泳会申请泳线时数	4,882	5,989	4,738	2,356	3,596	21,561
泳会取消的泳线时数 (泳池已发出租订申请确认信)	1,224*	535	64	590*	1,138	3,551
泳会实际租用的泳线时数	3,658	5,454	4,674	1,766	2,458	18,010
取消率	25.1%	8.9%	1.4%	25.0%	31.6%	16.5%

2018 年						
	维多利亚公园	九龙公园	摩理臣山	将军澳	荔枝角公园	总计
泳会申请泳线时数	3,051	5,616	4,565	2,153	3,679	19,064
泳会取消的泳线时数 (泳池已发出租订申请确认信)	738*	485	81	399*	1,252	2,955
泳会实际租用的泳线时数	2,313	5,131	4,484	1,754	2,427	16,109
取消率	24.2%	8.6%	1.8%	18.5%	34.0%	15.5%

* 有个别泳会在泳池发出租用泳线的确认信前，已主动取消租用部分泳线。该些取消的数量亦归类为泳会取消的泳线时数。

4.11 根据康文署的说法，经「中央计划」所分配的泳线，是由各体育总会按各自机制作出协调和分配给其属会后，再由属会向康文署提出申请（上文**第 2.9 段**）。换言之，各属会提出申请时，理应已详细考虑其所需泳线的时段和数量，并已由其所属的体育

总会作出协调，故不应随意更改或取消。

4.12 然而，本署审研的五个泳池中，在2017年及2018年间均发现有泳会在获分配泳线后复取消租用的情况，取消比率由最低的1.4%，至最高的34%。此外，根据康文署的资料，有个别泳池在个别月份的取消租用泳线比率，更超过四成。情况或反映现行的分配机制或未足以确保泳线能够有效分配给有实际需要的泳会。

4.13 为进一步了解泳会取消租用泳线的情况，以及该些被取消租用的泳线其后的使用情况，本署抽选了该些泳线取消率超过四成的月份之泳线租用资料（涉及两个泳池共七个月份），再作分析，详情如下。

表八：泳会取消租用泳线比率超过四成的月份及泳池资料

场地	年及月份	泳会申请泳线时数	泳会取消的泳线时数 (取消率)	被取消的泳线再获租用的时数（重新出租率）
荔枝角公园游泳池	2017年9月	322	129 (40.1%)	70 (54.3%)
	2018年7月	371	182 (49.1%)	60 (33%)
	2018年8月	369	157 (42.5%)	74 (47.1%)
	2018年9月	293	123 (42%)	32 (26%)
维多利亚公园游泳池*	2017年10月	446	196 (43.9%)	0 (0%)
	2018年9月	197	85 (43.1%)	15 (17.6%)
	2018年10月	227	98 (43.2%)	25 (25.5%)

* 有个别泳会在泳池发出租用泳线的确认信前，已主动取消租用部分泳线。该些取消的数量亦归类为泳会取消的泳线时数。

4.14 从**表八**可见，经「中央计划」所分配的泳线，曾有接近一半的申请时数被泳会取消租用。而该些被取消租用的泳线，最多

亦只有一半会被重新租用（大部分租用者均以「非优先使用者」身份租用）。虽然该些被取消租用的泳线最终亦会开放予公众使用，没有构成实质的资源浪费，但情况亦令人质疑泳会对泳线的需求是否如此殷切，抑或是「中央计划」未能达致有效协调和分配泳线的目的，以致这边厢有属会大量取消泳线，另一边厢却有属会未能获分配足够（下文**第5章**），甚至任何泳线的局面。

4.15 此外，本署亦统计了在2017年及2018年内，在该五个游泳池合计取消租用最多泳线时数的五个泳会之统计数字，详情见**表九**：

表九：取消租用泳线最多的五个泳会（按时数计算）

2017年						
泳会	**所属体育总会**	**申请泳线时数**	**取消泳线时数**	**取消率**	**涉及泳池数目**	**连续两个月或以上取消泳线**
泳会 A	总会甲	2,617	575	22.0%	3	是
泳会 B		678	540	79.6%	2	是
泳会 C		820	263	32.1%	3	是
泳会 D	总会乙	368	252	68.5%	1	是
泳会 E	总会丙	340	209	61.5%	1	是

2018 年						
泳会	所属体育总会	申请泳线时数	取消泳线时数	取消率	涉及泳池数目	连续两个月或以上取消泳线
泳会 A	总会甲	2,280	544	23.9%	3	是
泳会 D*	总会乙	532	363	68.2%	1	是
泳会 D*	总会甲	324	308	95.1%	1	是
泳会 F		1,983	231	11.6%	4	是
泳会 E	总会丙	293	196	66.9%	1	是

* 泳会 D 分别经两个不同体育总会获配泳线。

4.16 从上表可见，取消泳线最多的泳会，其取消数量每年均超过 500 个泳线小时。有泳会全年的取消率，更高达 95%。而所有泳会均有连续两个月或以上取消泳线的记录，部分更涉及不同的游泳池。

4.17 事实上，有不少泳会经「中央计划」获得分配泳线后，均有取消租用所得泳线，情况不属罕见。根据康文署提供的资料，就本署审研的五个游泳池，该署在 2017 年及 2018 年分别接获 67 个和 69 个泳会（包括不同体育总会）申请租用泳线。然而，每年分别有 45 及 44 个泳会有取消泳线的记录，当中以泳总属会所占的比例最多。部分泳会在个别泳池的取消率更达 100%，而且还涉及多个月份。当中有泳会更透过不同的体育总会获分配大量泳线，惟其后却取消租用，情况极不理想。

小结

4.18 本署明白，个别泳会或因一些未能预视的因素而须在获批泳线后取消租用，但在审研五个泳池经「中央计划」所分配的泳线之实际租用情况后，本署认为，部分泳会取消租用泳线的问题实在不容忽视。「中央计划」是否能够有效分配泳线到真正有需要的泳会手上，是否真能达到训练泳员之目的，顿成疑问。

5

业界和公众的意见

5.1 在本署调查期间，本署接获不少体育总会、泳会、游泳教练，以及相关业界和公众人士对现时康文署泳线分配机制和规管泳线使用的情况所提出的意见和建议。现把他们的意见综合如下。

对「中央计划」的意见

5.2 在接获的五个体育总会的意见中（上文**第 2.24 段，注 2**），大多肯定「中央计划」的成效。泳总表示，该计划能够提供持续稳定的泳线给体育总会租用，有助保障香港游泳运动员有稳定的泳线作训练之用。香港三项铁人总会亦表示，「中央计划」可以确保总会及属会有恒常及足够的泳线以提供训练，值得保留。

5.3 此外，泳总认为，「中央计划」推行多年，惟康文署辖下泳池各有不同做法，包括处理副池[6]申请抽签等。该总会建议康文署统一做法，并向体育总会提供泳池处理泳线指引，增加透明度，并加强监察各区泳池的做法是否符合总部订下的指引。

5.4 然而，个别泳会则对「中央计划」有不同意见。一方面有泳会指出，在设立该计划前，各泳会因租用泳线问题而时常产生争执，且没有系统地分配泳线，以致难以进行有效果的训练，故认为「中央计划」是合适的。

5.5 另一方面，有部分泳会则向本署反映，现时某些体育总会的核心委员，同时间亦是某些泳会的负责人。由该些体育总会委员制定会内分配公众泳线的机制，难免出现利益冲突。

---

6 「中央计划」只分配主池的泳线，副池的泳线并不包括在该计划内。

5.6 此外，亦有泳会指摘，某些体育总会的分配机制有欠公允。部分属会因为历史较为久远，即使没有泳员参加比赛，亦可根据会内的机制，较容易获得分配泳线。而一些新晋的小型泳会则碍于不是体育总会的正式会员，即使其泳员有较佳成绩，亦未能获得分配泳线，难以作进一步发展。他们均认为在泳线分配方面，康文署下放过多权力给体育总会，以致出现「大泳会坐大，小泳会难以发展」的情况。

5.7 有泳会建议，将 50 米主池泳线以「属会」名义租用泳线的机制，改为以「泳会」名义租用。每个泳会须向康文署登记会内的所属泳员，而泳员只可在一个康文署的游泳池登记作训练之用，不可转到其他游泳池，以免其泳线被用作举办授泳班之用。该些泳会亦建议康文署以泳会泳员的成绩作为分配泳线优次的考虑因素。至于其他 25 米训练池或副池的分配，则以先到先得或抽签的方法分配。亦有泳会建议，康文署应该收回体育总会分配泳线的权利，并沿用抽签形式作分配，以示公平。

5.8 有游泳教练向本署表示，当初设立「中央计划」，是希望透过该计划善用资源以培训出有实力的泳手，为香港在各项游泳赛事争取好成绩。该教练建议，保留「中央计划」之同时，康文署不应让体育总会继续分配泳线，该署应该成立独立的专责小组，并加入一些业界人士去制定具体准则，以公平及妥善地分配公众泳线。

5.9 该教练认为，分配泳线应以泳会成绩或排名作出考量，从而令到有实力 / 成绩的泳会能够获得足够资源去训练更多优秀的泳员，争取成绩。而为顾及小泳会的发展，该教练建议可设立机制，让小泳会撰写计划书，列明他们的训练计划，拟参加比赛人数和目标等，并提交予独立小组去审批。若然该些泳会能够达成目标，则可以继续获分配泳线以协助他们持续发展。

对规管泳线使用的意见

5.10 有泳会认为，现时康文署根本难以识别泳会举办的活动是否属牟利性质，以及作出规管。亦有业界人士指出，现时的授泳班不免会涉及商业活动，难以从长期训练活动中区别出来。他们建议康文署统一以「商业收费」出租泳线，以确保公平。

5.11 另外，有泳会反映，有部分属会委托代理公司／人士收取学费，但经私人公司帐户处理，涉嫌牟利；甚至有指涉事属会的董事与受委托的代理公司之负责人关系密切，或甚是同一批人士。

5.12 有意见认为，康文署可考虑将泳线用途细分为进阶训练及一般习泳。若要使用由「中央计划」分配的泳线作进阶训练，泳员必须达到一定水平。亦有业界人士建议，康文署可委任教练在公众泳线训练泳手，并以成绩决定是否续聘。

5.13 本署亦接获公众反映意见，指泳会租用的泳线使用人数和密度远比公众区域低，亦有不少泳会的学员在公众泳区进行授泳活动。该些意见认为，团体租用的区域，应该容纳更多泳会同时使用，或减少租予泳会独自使用的时间，令到其他泳会可有较多机会使用泳线。亦有公众认为康文署现时出租泳线给团体的收费过低，并认为该署应调整相关收费，减少泳会牟利的空间。

5.14 此外，有意见提及，不少友好的泳会或会共同使用获分配的泳线。学员只需更换不同泳会的泳帽，已可以避过康文署的巡查和规管。加上教练亦可于不同泳会登记作教练，故康文署较难确定有否出现转让泳线的情况。

5.15 亦有业界人士表示，一些在总会内较低排名的属会，会利用较高排名属会的名义租用泳线，并利用该些泳会的身份使用泳线，变相转让泳线。该些人士建议康文署成立一个监督部门，统一租用泳线的方法，并加强核实使用者的身份。

6

康文署的改善措施

6.1 因应有泳会涉嫌利用公众泳线牟利而进行的调查（上文**第 3.18 段至第 3.22 段**），康文署于 2019 年经检视「中央计划」，已从多方面推行改善及优化措施。

加强规定及优化申报措施

6.2 康文署更明确规定经「中央计划」获优先分配泳线的体育总会／体育会及属会必须为非牟利团体，而经「中央计划」获分配的泳线必须按下列规定使用：

(a) 泳线必须用作举办非牟利活动及只供训练之用；

(b) 严禁把有关泳线转让给其他团体使用；

(c) 泳线所举办非牟利活动的收入，应用于该活动；如有任何盈余，只可保留用于该体育总会／体育会或属会促进体育运动的发展，不得直接或间接转移该活动的收入或盈余予任何人士、该属会的任何成员或其他团体；

(d) 举办的课程及活动的收入，必须直接由会方收取，不可委托代理人收取；

(e) 泳线举办的课程及活动收支须每年反映在会方的账目及财政报告内；及

(f) 租用人须因应康文署要求，向该署提交其经审核账目或经执业会计师核实的账目报表，以及该署要求的任何其他资料。

参加「中央计划」的体育总会／体育会及属会必须书面声明及承诺上述所有事项，体育总会／体育会并须负起监察角色，定期要求属会申报上述事项，并且加以核实。

6.3 就此，康文署已另订「中央计划」专用的「申请表格」，并修订《租用条款》，以更清晰将适用于「中央计划」下的各项要求及上述新增条款适当地列出，并要求申请团体签署附加声明承诺遵守。

6.4 至于透过一般程序预订泳线，康文署已修订相关的申请表，要求申请团体申报团体性质（例如：非牟利或牟利）及所举办的活动是否牟利，并明确订明只有非牟利团体租用泳线举办非牟利活动，才可按「一般收费」租用该署辖下的泳线。

完善委托代理人的安排

6.5 康文署现要求参加「中央计划」的体育总会／体育会及其属会优化委托代理人的安排，并遵守下列规定：

(a) 团体如需就任何租用设施委托任何代理人，务必透过正式程序以书面作出委托的详细安排，包括：委任期、委任工作范围、负责人、汇报、购买保险等；

(b) 各体育总会／体育会需监察其辖下属会遵守有关规定；

(c) 如租用人就任何租用设施委托任何代理代其行事，租用人须安排和确保有关代理向其交还于有关租用设施举办活动所得的所有收益；以及

(d) 从有关活动所得的所有收益和招致的所有开支须反映在租用人的经审核账目或经执业会计师核实的账目报表上。

建立公平、公开及公正的内部分配泳线制度

6.6 为确保参加「中央计划」的体育总会／体育会的内部分配泳线机制公平、公正及具透明度，康文署已要求体育总会／体育会必须：

(a) 引入申报利益机制，有需要时要避席讨论有利益冲突的事项等，以防止实质或观感上的利益冲突；

(b) 扩大参与制定分配泳线制度的成员代表层面，以便更佳地平衡不同规模属会的训练和发展需要；

(c) 增加透明度，除了向属会公布具体细节外，亦在互联网公布有关分配泳线的机制包括计分制度、标准以及受惠的属会名单等资讯；

(d) 就「中央计划」下设立处理有关分配泳线投诉及上诉的机制，并且公布年度有关的投诉宗数；以及

(e) 定期检讨内部分配泳线机制包括计分制度、标准和运作等。

加强监察机制及优化惩罚制度

6.7 参加「中央计划」的体育总会／体育会须加强监察各属会，订立不定期抽查及巡视各属会租用康文署泳线情况的制度，以确保各属会没有违反该署的《租用条款》；如有违规，体育总会／体育会须严格执行暂停分配泳线的罚则，以有效管理违规的属会。康文署会要求相关体育总会／体育会完成检讨监察机制及惩罚制度，并向康文署提交报告。

6.8 此外，康文署会就违反「中央计划」及其他相关条件订定更清晰的惩罚制度，包括暂停或终止体育总会／体育会或其属会参加「中央计划」等。

6.9 除了上述建议优化措施外，康文署会继续每年与各相关体育总会／体育会检讨「中央计划」的安排及使用情况，以协助策

划持续水上运动训练及推动长远体育发展。该署亦会持续监察「中央计划」优化措施的执行情况，并会继续检视及进一步优化《订场手续》、《租用条款》和相关管理指引等，确保公众游泳池的泳线能妥善及有效地运用。

7

整体评论和建议

整体评论

7.1 游泳是有益身心的运动。在国际间，游泳运动亦是一项备受重视和具竞争性的竞技项目。康文署辖下现时有 44 个公众游泳池，管理着大量的泳线资源。若要有效地推广游泳运动，以达致「普及化、精英化、盛事化」，康文署如何分配其辖下的泳线予不同持分者使用，甚为关键。

7.2 本署认同，要培训出优秀的游泳运动员代表香港出赛和创造佳绩，一个持续而稳定的训练场地，实为一项重要的因素。在 2005 年前，康文署仍未设立「中央计划」，当时有泳会面对难以确保有稳定泳线／场地作长远训练泳员之问题。其后因应不同体育总会／泳会的意见，康文署设立该计划，以协调各体育总会／泳会对主池泳线的需求，藉以提供稳定的泳线供泳会训练泳员，其原意本属合理。

7.3 然而，有不少泳会／业界人士均向本署反映，公众泳线资源过度集中于部分大型泳会，小型泳会则「一线难求」（上文**第 5 章**），但康文署并没有就体育总会分配泳线的情况作出规管。部分泳会获得泳线后，复大量取消泳线（上文**第 4 章**）；更有传媒报道，有泳会涉嫌以分配得来的公众泳线举办游泳训练班牟利。「中央计划」现时的实行情况，值得关注。

7.4 每年经「中央计划」分配给各体育总会及其属会的泳线数目超过 90,000 个泳线时数，所涉的公众泳线资源庞大。本署认为，康文署作为主责部门，实有必要作出有效规管，以确保该些公共资源能够公平地分配予有需要的使用者。

7.5 综合而言，本署认为康文署在分配公众泳池泳线的机制上，有以下五项不足。

（一）经「中央计划」分配的公众泳线之用途不清晰

7.6 正如上文**第 7.2 段**提及，康文署设立「中央计划」的目的，是为了协调各体育总会／泳会就主池泳线的需求，从而提供一个稳定的场地，以供长远训练泳员之用。然而，该署现时只是透过《租用条款》就泳线的用途作出规管，并没有清楚界定何为「训练」用途。

7.7 根据《租用条款》，不谙泳术人士和初学者均不得在水深超过 1.5 米的主池内参与任何活动（上文**第 2.11 段**）。换言之，除了初学者外，其他类型的游泳活动，包括全职游泳运动员的训练，抑或是初学者以外的授泳班等，原则上均可在「中央计划」所分配的泳线内进行。泳会甚至可将授泳班冠以「训练」之名，并在该些泳线内进行。单靠现时的《租用条款》实难将两者区分和作出规管。

7.8 康文署强调，设立「中央计划」旨在协调各体育总会／泳会对主池泳线的需求，藉以提供稳定的泳线供泳会训练泳员；而长期训练之用是指根据去年的泳线分配情况而考虑继续在相同月份及时段进行泳线分配，让总会／泳会可持续提供同类训练。该署并表示，游泳训练包含广阔的层面，由初阶伸延至精英水平，其间教练均会教授和改良学员的泳术。因此，相关进阶课程皆可称为进阶训练班。从体育培训及发展的角度来看，不同水平的训练皆有其需要，没有广泛、稳定及持续的各级训练，绝不能培育出精英水平的运动员。而不同体育总会的训练级别各有不同，该署设立「中央计划」至今并无限制训练类别，亦非只供泳队作训练用途。

7.9 然而，本署的调查发现，有不少泳会经「中央计划」获分配泳线后，其后均出现取消租用泳线的情况（上文**第 4 章**）。本署认为，若泳员进行训练，其训练日程应为稳定而持续。若泳会确实是利用泳线进行长期训练，理应不会频密地取消获分配的泳线。这情况不禁令人质疑，经「中央计划」获分配泳线的泳会，能否有效利用该些获分配的公众泳线，并达到该署设立该计划的目的和用途。

7.10 本署明白，要培训出一个优秀的游泳运动员，并非一蹴而就。有不少的运动员，是从各级地区／校际比赛中发掘出来。在他／她们晋身成为全职运动员之前，或有需要利用公众泳池泳线作稳定的训练及泳术改良用途。在「中央计划」下，合资格的泳会能优先获得公众泳线作长期训练之用。若属会只是利用该些泳线

来举办与其他私人泳会或团体性质类同的普通授泳班，难免令公众或其他持份者质疑「中央计划」的独特性和必要性。因此，康文署需将「中央计划」所分配的泳线之用途从举办普通授泳班中区别出来，并加以用作协助有潜质的泳员作进一步发展或泳术改良用途，而不是只用作举办普通授泳班。

7.11 事实上，就如何使用经「中央计划」所分配的公众泳线，相关业界人士亦有不同的理解和建议（上文**第 5 章**）。「中央计划」实施至今达 15 年，游泳业界现时的情况和发展对比当年，亦可能出现了很大的改变。本署认为，康文署应与各体育总会和持份者作出商讨，检视经「中央计划」所分配的泳线之用途限制（例如使用该些泳线的泳员／泳队须否具备某资格，如持续出席训练的比率或已达到某泳术水平），并制定相关指引和租用条款，务求更能符合现时泳界的训练需要和公众的期望。

7.12 同时，每年经「中央计划」所分配的主池泳线时数超过 90,000 个。本署认为，康文署就「中央计划」所分配的主池泳线订立清晰的用途后，便应与各体育总会仔细研究所需泳线的数量，并积极考虑将计划下的泳线时数调低，尤其一些较受欢迎的时段，务求让更多泳线可按一般程序公开公平让其他团体申请，或开放给公众使用。

（二）没有监管体育总会分配公众泳线的情况

7.13 在现行「中央计划」的机制下，康文署会先与各体育总会协调分配给他们的主池泳线数量及时段。其后，各体育总会按其会内机制，将所得泳线分配予其属会。康文署一般不会干涉各体育总会内部行政及专业知识范畴的事务。换言之，各体育总会按其会内机制将泳线分配予属会的具体安排，该署不会作出干预。

7.14 根据康文署的资料，在 2014/15 至 2018/19 年度，每年有超过 26 万至近 30 万个泳线时数由团体租用。而由泳总及其属会租用的，有 12 万至 14 万个小时，占总数量近一半（上文**第 3.2 段**）。而经「中央计划」分配的泳线时数，近九成集中于两个总会。这情况于黄金时段（即由下午 4 时至晚上 8 时）更为明显（上文**第 3.7 至 3.10 段**）。另一方面，泳总的资料显示，在 2017/18 年度，该会有 54 个属会经「中央计划」获得分配泳线，而首 10 个获分配最多泳线的属会，其合计所获分配的泳线时数，已占「中央计划」

下分配给泳总的总时数约一半（上文**第 4.9 段**）。可见泳总内少部分泳会经该计划掌握了大量的公众泳线资源。

7.15 本署明白，各体育总会为业界的代表，他们应该最清楚其属会的需要。由他们按各自的机制去分配泳线予旗下属会，亦有其可取之处。然而，康文署作为公众泳池泳线的管理者，除了确保该些经「中央计划」所分配的泳线被妥善运用之外，亦须确保该些泳线是在一个公平的机制下分配给各有需要的持份者，避免任何体育总会／泳会可藉该计划垄断泳线资源。可惜的是，在现行机制下，康文署难以监管各体育总会是如何向属会分配经该计划所获得的泳线。

7.16 不少泳会或游泳教练均向本署反映，某些体育总会的分配机制存在不公。例如有泳会可利用其于所属总会内的优势（例如会史较久远或泳员人数较多等），较其他属会优先及更多获分派泳线资源。一些较小型或新成立的泳会只能获得少量，甚至不获分配任何泳线（上文**第 5.6 段**）。结果，大型泳会长期包揽大部分泳线，而小型泳会则因为缺乏泳线资源而难以作进一步发展。本署认为，长此下去，只会形成恶性循环，窒碍游泳界的发展。

7.17 本署得悉，康文署已要求各体育总会优化其会内分配泳线的制度和增加透明度（上文**第 6.6 段**）。本署欢迎康文署主动提出改善措施，然而，本署的关注是，该些措施某程度上只是要求各体育总会自行优化其分配泳线机制，可能未能达到真正的监管之效。正如有意见提到，不少体育总会的核心委员会均为某些泳会的负责人（上文**第 5.5 段**），虽然康文署要求体育总会引入利益申报机制（上文**第 6.6(a)段**），但有关机制是否有切实执行，仍只能依赖有关体育总会的自律。本署认为，若继续由体育总会自行制定分配机制，实难以去除利益冲突，甚至私相授受的观感。康文署若不介入解决体育总会在「中央计划」下分配泳线不公的问题，本署相信，最终情况将难有显著的改善。

7.18 因此，本署建议康文署应考虑成立独立小组／委员会，检讨分配泳线的客观机制／标准。该署可征询各体育总会、泳会、相关业界人士和持分者的意见，共同制定分配泳线的客观机制和标准（不论是否经过「中央计划」分配），从而增加机制的透明度和公平性，平衡不同持分者的需求。

7.19 事实上，本署接获不少泳会或业界人士，就如何分配泳线给不同类型的泳会提出的意见（上文**第 5.7 至 5.9 段**）。本署相信，若康文署采纳按泳会泳员的人数、成绩和出席率等作为「中央计划」分配泳线的优次准则，应该较为客观和合理，争议亦相对较少。本署期望，在一个公平和透明的分配机制底下，不同类型和规模的泳会可作健康和持续的发展，为游泳界带来裨益。

7.20 此外，为了避免泳线过度集中分配予某些泳会，康文署亦应研究就分配泳线给每一个泳会的数量设定上限，尤其是在黄金时段或受欢迎主池内的泳线，让其他有意租用的泳会或团体有较多机会租用到该些时段及场地的泳线。

（三）未能有效核查泳会有否利用公众泳线作牟利用途

7.21 康文署规定，以「一般收费」出租的公众泳池泳线，租用团体只可作非牟利用途（包括经「中央计划」分配的泳线）。如上文**第 2.23 段**所述，康文署现时是基于体育总会的章程规定其属会必须为非牟利团体，而信纳该些属会在「中央计划」下租用泳线只是作非牟利用途。然而，就如何确保体育总会及泳会有严格遵守相关规定，康文署、体育总会和属会之间过去只是透过「互相信任」的制度作自我监察，而没有严谨的机制以作核查和规管。

7.22 就有传媒报道泳总的属会利用公众泳线举办授泳班以作牟利用途的事宜，康文署要求泳总进行调查（上文**第 3.19 段**）。虽然该调查结果否定了传媒对涉事属会的指控，但本署留意到，泳总在调查过程中，未能取得该三个属会举办游泳课程的财务收支报告。情况突显出体育总会根本无从规管或逐一审核其辖下属会有否从所举办的活动中牟利。事实上，多个体育总会均向本署表示无法审核其属会的财务报告或账目（上文**第 2.26 段**）。若康文署仅以泳会属非牟利团体，从而信纳其所有活动均属非牟利，只是一厢情愿的想法，亦反映了该署未能有效核查和执行泳会必须利用公众泳线进行非牟利活动的规定。

7.23 此外，泳总的调查亦揭示了涉事属会均有聘请代理公司去处理会内的行政事宜，包括举办泳班和收取费用的事宜。然而，有传媒已指出该些代理公司与相关泳会有密切关系（例如代理公司的负责人亦是相关泳会的负责人或董事）。不仅如此，涉事属会更要求学员将费用存入代理公司的帐户，且没有将泳会利用「中央

计划」公众泳线所举办活动的相关收支反映于泳会的账目内，以致其账目不分明。该些泳会现时的做法难免会令公众感到瓜田李下，招惹质疑。

7.24 康文署每年经「中央计划」分配超过 90,000 个泳线小时给各体育总会及其属会，并按「一般收费」收取租线费用。若泳会用该些泳线进行牟利活动，则该署需收取金额为「一般收费」两倍的「商业收费」(上文**第 2.5 至 2.6 段**)。以非旺季租用 50 米泳线的费用作粗略计算，两者收费每年相差接近 750 万元（每小时 83 元×90,000 小时）。若加上按一般程序出租的泳线时数，其差额更多。

7.25 事实上，有泳会或业内人士向本署反映，很多由非牟利团体举办的授泳班／游泳训练班亦难免会涉及商业元素，难言完全属于非牟利性质。有泳会更建议，康文署应一律以「商业收费」出租公众泳线，以确保优先租用公众泳线的权利及优惠收费不会被泳会滥用（上文**第 5.10 段**)。

7.26 然而，康文署认为，若不考虑租用泳线的团体是否牟利团体及举办的活动是否牟利活动，而对授泳班／训练班等类别的活动一律收取「商业收费」，必定会对一些举办非牟利活动的非牟利团体做成不公，增加它们举办活动的财政压力，有关措施亦可能会被批评为变相加价，以及偏离厘订有关收费的原意。

7.27 就防止泳会利用泳线作牟利用途的问题，本署得悉康文署已采取改善措施加强相关泳会的申报和审核制度（上文**第 6.2 段**)，包括订明康文署有权要求泳会提交其经审核账目或经执业会计师核实的账目报表，以作审核。本署认为，康文署务须加强监察有关改善措施的成效（例如加强审查泳会的账目)，并就该些措施作出适时检讨，以确保在「中央计划」下，泳会所举办的活动皆属非牟利性质。

（四）规管泳会取消租用公众泳线的问题过于宽松

7.28 正如本署于**第 2 章**已提及，各体育总会应在会内「协调」后，才按「中央计划」向康文署申请泳线，作长期训练泳员之用。因此，泳会在获配泳线后，不应出现经常更改或取消租用的情况。

7.29 然而，本署在审研五个公众游泳池的租用和取消经「中央计划」分配的泳线之情况后（上文**第 4 章**），发现事与愿违。在该五个游泳池当中，有三个游泳池在 2017 年和 2018 年的泳线取消率均超过一成，最高更达 34%。

7.30 此外，本署亦审研了个别泳会取消泳线的情况（上文**第 4.15 段**）。结果发现，最常取消泳线，且取消数量最多的泳会，总是某几个泳会，他们兼且是一些在其总会内获得分配泳线较多的属会。资料亦显示，部分泳会的取消率更达 100%；亦有泳会从不同体育总会获分配泳线，并于其后取消的情况。

7.31 游泳运动员的训练计划和日程应已预先编定，相关泳会所申请的泳线应该是充分考虑了其训练需要，理应不会时常更改；尽管有泳会因一些预计不到的原因而需要取消租用泳线，其数量及频次亦不应如此高。

7.32 再者，即使有泳会取消大量，甚至所有获分配的泳线，本署亦看不到康文署曾经拒绝申请，或采取措施作出跟进，例如限制其之后的申请。换言之，对于该些泳会而言，取消泳线并没有额外成本或后果。在此情况下，不禁令人质疑，「中央计划」下的所谓「协调」是否有效，抑或只是被部分泳会滥用作优先占据公众泳线的幌子。

7.33 为使「中央计划」能够有效地及公平地分配泳线给予各泳会使用，康文署务须正视泳会大量及重复取消租用泳线的问题。本署认为，该署应严格限制泳会取消获分配泳线的申请。若泳会在获批泳线后要求取消，必须提供实质而合理的解释。否则，该署便应拒绝该取消租用的申请，并全额收取租线费用。此外，康文署应该提高泳会取消泳线的成本（例如征收行政费），以减低泳会利用「中央计划」霸占泳线时数后复取消泳线的情况，让真正有需要的团体可较易租用到所需的泳线时数。

7.34 同时，康文署亦应与各体育总会商讨，共同制定取消租用经「中央计划」下分配泳线的具体机制，包括规定各属会可取消泳线的数量上限、次数和程序。若发现有泳会恣意取消获分配的泳线，该署便应果断采取更严厉的惩罚措施（包括限制申请泳线次数，或取消其优先租用者的身分），以收阻吓之用。

（五）对违规转让泳线行为规管不足

7.35 根据《租用条款》，租用团体不得将已租用的泳线转让其他团体。为防止违规转让泳线，康文署泳池职员会在团体取场时，核实使用者及有关教练的身分。此外，该署亦会要求租用团体的学员必须戴上租用团体的泳帽或其他物件，以供识别。泳池职员亦会不时在池面作出巡查。

7.36 然而，本署接获不少意见反映，泳会以不同方法去规避康文署的抽查（上文**第 5.14 至 5.15 段**）。事实上，有别于一般陆上设施，公众泳线多由体育总会及属会租用，他们之间如何互相使用或转让获分配的泳线，外界一般较难了解和掌握。

7.37 本署认为，针对泳会违规共用或转让泳线的情况，康文署有需要强化相关的规管工作和措施，例如加强监察泳会签场和取用泳线时的情况。若发现有泳会违规共用或转让泳线，便应严肃跟进。

总结

7.38 本署须指出，是次主动调查并非针对个别体育总会，本署亦不是要求康文署干涉各体育总会的会内事务。本署亦不认为康文署需要废除「中央计划」。事实上，「中央计划」自 2005 年设立以来，为不同体育总会和泳会提供了长期和稳定的训练场地。就近年香港培育出不少出色的游泳运动员，并在不同类型的本地或国际赛事上创造出骄人成绩，「中央计划」确实有其贡献，值得维持。

7.39 然而，是次调查发现，「中央计划」现时的问题源于康文署过于依赖各体育总会自行分配泳线和进行监管。该署将分配公众泳线的权力过度下放给各体育总会。部分泳会则透过于总会内分配机制的优势，获得大量公众泳线资源，造成垄断。加上部分泳会的负责人同时亦是相关体育总会的高层成员，构成利益冲突的观感，为人诟病。可惜的是，即使有问题出现，康文署亦只能信纳有关团体所提供的资料和解释，难以对其内部行政及运作作出直接深入的核查或实质的跟进行动，以致问题无法得到实质改善。

7.40 本署希望透过是次主动调查，能够促使康文署优化「中

央计划」，从而令到珍贵的公众泳线资源更有效及公平地分配给各有需要的持分者，以及提高分配机制的透明度，以助公众作出监察。

7.41 本署期望，借着本署提出的改善建议，包括列明清晰的泳线用途、订立客观和透明的泳线分配机制及改善取消租用泳线的机制等，可加强康文署的规管成效。

本署的建议

7.42 因应是次主动调查所得，申诉专员向康文署提出以下八项建议：

(1) 与各体育总会及业界代表作出商讨，就经「中央计划」所分配的主池泳线订立清晰的用途限制（例如使用该些泳线的泳员／泳队须具备某资格，如持续出席训练的比率或泳术已达到某水平）并制定相关指引和租用条款（上文**第 7.11 段**）；

(2) 严谨检讨透过「中央计划」分配的主池泳线时数，尤其是一些较受欢迎的时段，务求将更多泳线按一般程序公开让其他团体申请，或开放给公众使用（上文**第 7.12 段**）；

(3) 考虑成立独立小组／委员会，并征询各体育总会、泳会、相关业界人士和持分者的意见，共同制定客观和透明的分配机制和标准（上文**第 7.18 段**）；

(4) 研究就「中央计划」分配主池泳线给每一个泳会的数量设定上限，尤其是一些黄金时段或受欢迎主池内的泳线，让其他有意租用的泳会或团体有较多机会租用该些时段的泳线（上文**第 7.20 段**）；

(5) 加强监察有关泳会的申报和审核制度的改善措施之成效，并就该些措施作出适时检讨，以确保泳会所举办的活动属非牟利。（上文**第 7.27 段**）；

(6) 限制泳会取消透过「中央计划」获分配主池泳线的申请，并研究如何提高泳会取消泳线的成本（上文**第 7.33 段**）；

(7) 长远而言，与各体育总会商讨，共同制定取消租用经「中央计划」下分配主池泳线的具体机制，并加强对泳会恣意取消泳线的惩罚措施（上文**第 7.34 段**）；以及

(8) 加强有关泳会转让泳线的规管工作和措施（上文**第 7.37 段**）。

鸣谢

7.43 本署进行调查期间，康文署全力配合，申诉专员谨此致谢。此外，本署亦藉此感谢曾就是次主动调查向本署提供宝贵意见的体育总会、泳会、相关业界和公众人士。

申诉专员公署
档案编号：OMB/DI/424
2020 年 7 月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK